

SZEMLE

GÖNCZÖL KATALIN

MTA doktora, Professor Emeritus
Eötvös Loránd Tudományegyetem
(Budapest)

A punitív kriminálpolitika és a büntető populizmus – egymást fedő fogalmak?

„Van, aki megengedheti magának a
toleranciát” (ISMERETLEN SZERZŐ)

I. Helyzetjelentés a bűnözés elleni háború frontvonaláról

Az amerikai igazságügy-miniszter, Eric H. Holder 2014 nyarán levelet írt az Egyesült Államok ítélkezési irányelveket kibocsátó tanácsának (Sentencing Commission), amelyben keményen bírálta a büntető eljárásban az úgynevezett bizonyítékon alapuló büntetés kiszabás (evidence-based sentencing) egyre terjedő gyakorlatát szentesítő reformjavaslatát.¹ A tanács javaslata szerint a büntetés kiszabásában az eddiginél kisebb jelentőséget kell tulajdonítani a bűnösségre vonatkozó bizonyítékoknak, ehelyett a visszaesés kockázatát valószínűsítő tényezőket kell mérlegelni. A reformjavaslat készítői szerint a bűnisméltés kockázatának, az elkövető jövőbeli kriminális viselkedésének valószínűsége leginkább az elkövető szociális és demográfiai adatai alapján jósolható meg, ezért a jövőben inkább ezekre figyelemmel kellene meghatározni az ítélkezési irányelveket. Ezek a kockázati tényezők ugyanis statisztikailag igazolhatóak. Amerikában ma kerekén 20 tagállamban

alkalmazzák a bizonyíték alapú büntetés kiszabást, és sokan abban bíznak, hogy ez lesz a Kongresszus következő kriminálpolitikai reformjának vezérlő elve is.

Holder szerint azonban ez a módszer nem méltányos. A fő probléma az – írja –, hogy az ítélet megalapozó mérlegelés alapja nem a vád tárgyát képező, már elkövetett bűncselekmény, még csak nem is annak kapcsolata a vádlott által korábban elkövetett bűntettekkel, tehát a „bűnöző pályafutással”, hanem olyan körülményeknek az értékelése, amelyeknek nincs büntetőjogilag értékelhető kapcsolata a bűnös magatartással. A büntetés kiszabásánál – állapítja meg – nem lenne szabad a bűnisméltésre utaló veszélyként értékelni azt, hogy az elkövető munkanélküli. Azok a tényezők sem mérlegelhetők „kockázatként”, amelyek az elkövető családi állapotára, életkorára, iskolai végzettségére, anyagi körülményeire, lakóközösségének bűnügyi fertőzöttségére, családi hátterére, különösen a családban előforduló büntetett előéletűekre vonatkoznak. Ezek a tényezők számos tagállamban már ma is a büntetés kiszabás meghatározó szempontjai, holott – legfeljebb és csak nagyon kivételes esetekben – súlyosbító körülményeként jöhetnek számításba.

A kockázati alapú ítélkezési gyakorlat hívei szerint a társadalmi, demográfiai szempontok az ésszerű és a szakszerű bűnmegelőzés céljait szolgálják. Szerintük ezek a kockázati tényezők statisztikailag bizonyított, tudományosan megalapozott érvekkel igazolhatóak. A statisztikák valóban azt mutatják, hogy a bűnelkövetők körében társadalmi jelenlétükhöz képest több a munkanélküli, az egyedülálló fia-

tal férfi, az alulképzett, az erkölcsi veszélyzónában, a kirekesztettek zárvány jellegű településeken (gettóban) élő, valamint az a személy, akinek közvetlen családi környezetében volt vagy van büntetett előéletű. Elsősorban konzervatív körökben hisznek sokan abban, hogy a bírák számára nagy segítséget jelentene ezeknek a szempontoknak a figyelembe vétele. Feltételezésük szerint ugyanis, ha a büntetés kiszabásnál az elkövetett bűncselekménnyel azonos jelentőséget tulajdonítanak a társadalmi státuszbeli sajátosságoknak, akkor a bíróságok nagyobb hatékonysággal szűrhetik ki azt a maradék elkövetői réteget, amelyet nem kell szükségképpen végrehajtandó szabadságvesztérettel ítélni. És, nem utolsó sorban, ezzel a módszerrel csökkenthető a börtönnépeség nagysága is.

A 100 ezer lakosra jutó börtönnépeség aránya szempontjából kétségtelenül az Egyesült Államok a világ vezető nagyhatalma. Ezért a börtönnépeség csökkentésére irányuló törekvések indokoltak. Az amerikai börtönlakók között azonban már most is túlreprezentáltak a legszegényebbek, a migránsok és az etnikai kisebbségi közösségekhez tartozóak. A miniszter által élesen bírált reformtervezet ezt az állapotot kívánja konzerválni, sőt „továbbfejlesztetni”. Sonja B. Starr kriminológus szerint a tervezet alkotmányos szempontból is aggályos. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság konzekvens álláspontja szerint ugyanis egy-egy embercsoporttal szemben minden megkülönböztetés megengedhetetlen, az semmilyen statisztikai általánosítással nem legitimizálható, még akkor sem, ha ez az általánosítás egyébként módszertanilag korrekt. Az embernek ugyanis joga van arra,

1 Starr, Sonja B.: Sentencing, by the Numbers. The New York Times, 2014. augusztus 11. A17.

hogy individuusként kezeljék, és az individuum gyakran különbözik a hovatartozása szerinti statisztikai átlagtól.²

Az amerikai politikai elit konzervatívabb körei szemmel láthatóan – az „elnök embereivel” szemben és akár alkotmányellenes úton is – arra törekcsenek, hogy a legmélyebb társadalmi konfliktusokat a társadalomból kirekesztett, szegénybűnözőkkel szemben alkalmazott kemény büntetőjogi lépéssel oldják meg. Ez pedig nem más, mint az a büntető populizmus, amely a XXI. században is jellemzi az Egyesült Államokat.

II.

A büntető populizmus politikai forrása és jellemzői az Egyesült Államokban

„A populizmus egyszerű, a demokrácia összetett – írta az ezredfordulón Ralf Dahrendorf –, végső soron talán ez a legfontosabb különbség a néphez való viszonyulás két formája között. Még pontosabban... a populizmus a problémák tudatos leegyszerűsítésén alapszik, ebben rejlik a vonzereje és sikerének titka. Túlságosan megnő a bűnözés? Szigorúbban kell föllépni ellene. Túl sok menekült érkezik az országba? Nem kell beengedni őket. A globális kapitalizmus hatására elszegényedünk? Korlátozni kell és kész. Ilyen egyszerű. De éppen hogy nem ilyen egyszerű. És ha a populisták kezdenek kormányozni, az emberek észre is veszik ezt. Akkor aztán tanácstalanul állnak az összetett problémák előtt. Hoznak egy pár szimbolikus döntést, megerősítik a rendőrséget, börtönt nyit-

nak az illegális bevándorlóknak, beszédet tartanak Porto Alegreben, és nem Davosban, de ezzel vége is. A probléma sűrűje megmarad, mint nyiladék nélküli erdő, olyan feladat, amelynek a megoldásához olyan keményebb alakokra van szükség, mint a demagógok.”³ Valóban, a demagógok a hagyományos demokrácia globális játékterében kemény, magabiztos és sikeres érdekérvényesítő kormányzati tényezőkké váltak.

Anakronisztikus történelmi tény, hogy az 1970-es évek eleje óta éppen a demokrácia bölcsőjének tekintett Egyesült Államok vált a büntető populizmus, illetve a punitív kriminálpolitika szimbólumává. David Garland kriminológus szerint a jóléti államfilozófia válsága idején az amerikai közéletben kulturális átalakulás zajlott le. Ennek eredményeként alakult ki a kockázati társadalom szemléletének uralma.⁴ Ez a gazdasági életből, különösen a biztosítási üzletágból származó filozófia dominál a szakpolitikák gyakorlatában, és hosszú ideig szinte ellenállás nélkül uralta a központi kormányzati személetet.

A hétköznapi kultúrában is többségi állásponttá vált, napjainkban pedig meghatározza a közgondolkodást. Legmarkánsabb a befolyása a kriminálpolitikában. „A kockázatmenedzselés logikájához igazodó bűnözéskontroll egyik fő mozgató rugója – állapítja meg Borbíró Andrea – a kriminalitási kockázat felismerésére, hatékony semlegesítésére és kriminalizálásra való törekvés vált. A bűnözéskontrollban a bűnözés a társadalom az élet számtalan normális kockázatának egyikeként jelent meg, amely minden más kockázathoz hasonlóan kalkulálhatóságot és kontrollál-

hatóságot igényel. A katasztrófánarratíva szerint viszont a korrekcionista jóléti modellel szemben a késő modern kriminálpolitika elsődleges feladata a potenciális és tényleges elkövetők és a bűnalkalmak menedzselése, az általuk hordozott veszélyforrás ártalmatlanítása.”⁵

Az 1970-es évek eleje óta meghatározó befolyású, főleg az Egyesült Államok déli tagállamaiból származó és a hatalmi kultúrában domináns szerepet játszó jobboldali politikai erők alkotmányos értelemben már nem tudják megkérdőjelezni az emberi jogi vívmányokat, főleg az etnikai alapú diszkrimináció tilalmát. A megerősödött jobboldali szavazórteg ezért a law and order jelszavát hangoztatva támogatja az etnikai alapú kirekesztettség és az ebből fakadó társadalmi rendetlenség kriminalizálását. Ebben a folyamatban a korábbi szolidaritás alapú társadalomszemlélettel szemben jött létre az új típusú közbiztonsági filozófia, amelyet az általánosan elterjedt szorongás táplál.⁶ Garland legújabb kutatási eredményei szerint ez a közbiztonsági felfogás az Egyesült Államokban alkotmányos szerkezeti és regionális sajátosságokkal rendelkező, de alapjában véve szegényellenes, rasszista beállítottságú közpolitikai jelenség. A nagypolitika rangjára emelkedett kriminálpolitika sajátos vonásainak egész társadalmat vezérlő szerepét és az ezzel kapcsolatos legújabb változásokat Garland a következőkben foglalta össze:

1. Miközben 1976 és 1998 között a civilizált világban, így Európában már igencsak kivételes jelenség volt a halálbüntetés alkalmazása, az Egyesült Államokban növe-

2 Starr: i. m.

3 Dahrendorf, Ralf (2003): Nyolc megjegyzés a populizmusról. Kétezer, 2003. 7–8. sz.

4 Lásd ennek bővebb ismertetését Borbíró Andrea (2011): Kriminálpolitika és bűnmegelőzés a késő-modernitásban. Doktori értekezés, Budapest, 34–42.

5 Borbíró: i. m. 38.

6 Lásd bővebben Gönczöl Katalin (2002): A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. Jogtudományi Közlöny, 2002/5. 197–205., (2009) : Veszélyeztetők és veszélyeztetettek a jelenkori kapitalizmusban. In Írások Tauber István emlékére, 1949–2003. Magyar Kriminológiai Társaság. 20–31., (2010): Pessimista jelentés a posztmodern büntetőpolitika klimatikus viszonyairól. Mozgó Világ. 4. sz. 12–22.

kedett a halálos ítéletek száma. A növekedés trendje 2000-ben megfordulni látszott. Ekkorra a halálbüntetések az átlagosan évi 300-ról 100-ra csökkentek, és ezek közül is csak 50-et hajtottak végre. A halálbüntetést alkalmazó szövetségi tagállamok száma 38-ról 33-ra csökkent. Mivel az amerikai igazságszolgáltatás évente több mint 10 millió elkövetőt helyez vád alá, a kivégzés – pusztán az arányokat tekintve – igen kivételes, inkább szimbolikus aktussá vált.

2. Az amerikai börtönnéesség nagysága az elmúlt négy évtizedben igen magasra emelkedett, hasonló arányú a civilizált világban már nem tapasztalható. A szabadságtól megfosztottak száma átlagosan 2,3 millió, ebből 1,5 millió szövetségi börtönökben, 736 ezer pedig helyi büntetésvégrehajtási intézetekben van elzárva. A 100 ezer vétőképes lakosra jutó elítéltek száma 720. Az amerikai börtönnéesség jelenleg négyszer nagyobb, mint az 1970-es évek elején volt. Ez hatszor annyi, mint Kanadában, ötször-tízszer annyi, mint Európa különböző országaiban.

3. A börtönnéesség etnikai összetétele jelentősen átalakult. Az 1960-as években a börtönlakóknak még csak 20-30 százaléka volt afroamerikai, mára ez az arány 42 százalékra növekedett, és további 15 százalékot tesznek ki a spanyol ajkúak. Ez a változás összefüggött a kábítószer ellen indított „háborúval”, valamint az erőszakos bűnelkövetőkkel és a visszaesőkkel szemben alkalmazott büntetések jelentős szigorításával. Szövetségi szinten az elítéltek kereken 50 százaléka erőszakos, 20 százaléka pe-

dig kábítószeres bűncselekmény miatt tölti a börtönbüntetését. (A helyi börtönökben az utóbbiak aránya eléri az 50 százalékot.) Az afroamerikai népességben a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt elítéltek aránya nyolcszor akkora, mint a fehéreknél, holott ezeknek a bűncselekményeknek az előfordulása a két népcsoportban közel azonos.

4. 2011-ben 4,8 millió ember volt valamilyen büntető jellegű felügyelet alatt. Ez az úgynevezett correctional population egy adott napon átlagosan 7 millió embert jelentett, minden 32-ből egyet. A feltételes szabadlábra helyezés (parole) szabályainak megsértése például Kaliforniában egyet jelent azzal, hogy az érintett automatikusan visszakerül a börtönbe.

5. A súlyosabb bűncselekmények miatt kiszabott szabadságvesztésből szabadulók teljes diszkvalifikáció és jogfosztottság tárgyai. Az a tény, hogy valaki börtönben volt, teljes társadalmi kirekesztettséget eredményez. A szabaduló képtelen munkát, lakást találni, emberi kapcsolatokat teremteni. Nem kaphat például szövetségi lakás- és oktatástámogatást, nem lehet közhivatalnok és alkalmatlannak nyilvánítják a legtöbb állás betöltésére, továbbá kitilthatják egyes közterületekről is. A lakástulajdonosok a börtönből szabadulttól megtagadhatják a bérleti jogviszony, a magán munkaadók pedig a munkaviszony létesítését.⁷

Jonathan Simon szerint az Egyesült Államokban a kriminálpolitika a közel teljes kormányzati érték-tartományt betölti. „A bűnözés ellen meghirdetett háború és a sértett

centrikus kriminálpolitika – írja – támogatja a szavazatszerzésben érdekelt politikai és szakmai vezetőket abban, hogy az oktatás- és szociálpolitikát, a lakáspolitikát, a munkahelyteremtést és a családpolitikát felváltsa a szigorú és nagyon következetes bűnözéskontroll.”⁸ Erre a következtetésre jutott Katherine Beckett és Bruce Western is. A kriminológus szerzőpáros szerint azokban az amerikai tagállamokban, amelyekben a szociálpolitika működik és stabil, sokkal ritkábban alkalmazzák a börtönbüntetést, tehát negatív a korreláció. Pozitív a korreláció mutatható ki ugyanakkor a munkanélküliséggel.⁹

Úgy tűnik, hogy a XX. század utolsó harmada óta az amerikai büntetési rendszer, sőt a szélesebb kört érintő bűnözéskontroll illiberálissá vált. Garland megjegyzi, hogy Montesquieu, Durkheim vagy Foucault egyaránt úgy vélte, hogy a kemény vagy kegyetlen büntetés irányába történő markáns és tartós elmozdulás az abszolutista hatalom biztos jele, és az ilyen kormányzás se nem liberális, se nem demokrata. Garlandnak az amerikai demokráciával kapcsolatban megfogalmazott dilemmái teljesen indokoltak. Az Egyesült Államokban valóban olyan konfliktusok megoldására használják a kriminálpolitikát, amelyek más fejlett országokban is megjelennek.

Az új típusú népvándorlás, az illegális bevándorlás mindenütt komoly politikai kihívást jelent, az etnikai, faji előítélet szinte valamennyi politikai kultúrában jelen van. Más fejlett országokban azonban ezeknek a konfliktusoknak a megoldására nem a kriminálpolitikai megoldásokat alkalmazzák.¹⁰

7 Garland, David (2014): Cultures of Control and Penal States. In Beyond Punitiveness: Crime and Crime Control in Europa in a Comparative Perspective. Selection of Presentations of Plenary Sessions of the EUROCRIME 2013 Conference. Kriminológiai Közlemények, 73. sz., 57–88.

8 Simon, Jonathan (2007): Governing Through Crime. New York, Oxford University Press. How the war on crime transferred American democracy and created a culture of fear. In Krohn, M. Lizotta, A., J., and Hall, G.P (szerk.): Handbook on Crime and Deviance. Berlin, Springer, 85–120.

9 Beckett, Katherine–Western, Bruce (2001): Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy. In: David Garland (szerk.): Punishment and Society. Mass Imprisonment: Its Causes and Consequences. London, Sage.

10 Garland (2014) i. m. 61.

III. A jogállami büntetőjog eróziója

A globalizáció okozta társadalmi, szociális konfliktusok olyan kihívások, amelyek jogállami büntetőjogi alapértékeket veszélyeztethetnek. A kriminológusok szerint az elmúlt közel fél évszázad amerikai kriminálpolitikai irányzatai a jogállami bűnözéskontroll eróziójának markáns bizonyítékai. A law and order kényes egyensúlya minden fejlett országban megbomlóban van. Nagy Ferenc szerint a biztonságot fenyegető, egyre kiélesedő veszélyhelyzeteket tekintve a büntetőjog alapelvei meginogni látszanak, és fennáll a veszély, hogy „a jogállam helyébe a biztonsági állam és biztonsági büntetőjog lép.”¹¹

Egy jogállamban a büntetőhatalom alkotmányosan korlátozott. Ez következik abból, hogy alkotmányos értelemben az állam közhatalma is korlátozott. A büntetőhatalommal szembeni alkotmányos korlátok azért nagy jelentőségűek, mert e hatalom gyakorlása súlyos beavatkozás az emberek életébe, jogaiba, szabadságába. A demokratikus jogállamban ezért alapvető alkotmányos követelmény az, hogy a büntetőjogi beavatkozás a szükségesség és az arányosság elve alapján valósuljon meg. Ez egyaránt vonatkozik a büntetendő cselekmények kijelölésére, az alkalmazható büntetések és egyéb jogkövetkezmények megválasztására, a bűncselekmény miatti felelősség megállapításának alapelveire és eszközeire vagy a büntetések és intézkedések végrehajtásának módjára. A jogállami büntetőjognak egyszerre kell a

polgárok szabadságát védelmeznie és a bűnözéssel szemben hatékonyan fellépnie, egyszerre kell a humanitás és a büntetés hatékonyságát szolgálnia.¹²

A büntetés társadalmi funkciójában a humanitás és a büntetés hatékonysága kényes egyensúlyának megbomlása, a rendpárti követelményeknek való megfelelés minőségi változást eredményezett az állam és polgára viszonyában. Ennek eredményeként alakult ki az új punitivitas, amelyet egyes kriminológusok – például Estella Baker és Julian V. Roberts – a középkori büntetőpolitika reneszánszáként emlegetnek.¹³ A szerzőpáros szerint az új punitivitas kezdetben a büntetéssel érintett csak átmenetileg és korlátozott mértékben mozdította el az állampolgári státusából. A korábbi büntetés tehát csupán azt szolgálta, hogy csökkentse az érintett jogait. A liberalizmus elvben mindenkire kiterjesztette az állampolgári jogokat. Ezek a jogok bizonyos időre, illetve bizonyos feltételekkel korlátozhatóak, de nem vehetőek el az egyéntől. Így például a börtönből szabadultat is megilletik a szabadságjogok, azokat nem kell újra elnyernie, megszereznie. Ezzel ellentétes gyakorlat alakult ki például a száműzetést alkalmazó államokban. A száműzött ugyanis nem volt jogosultja a szabadságjogoknak, hanem csupán kötelezettségek hordozója. A ma alkalmazott szigorú büntetések alanyainak éppúgy demonstrálniuk kell, hogy be- és visszaengedhetőek a polgári és politikai életbe, mint a száműzötteknek. Baker és Roberts arra a következtetésre jut, hogy „az új punitivitas lényeges eltávolodás a büntetés klasszikus politikai normáitól, azaz

radikálisan átalakítja a büntetés alanyainak viszonyát az államhoz. És ez a jellemző teszi az új punitivitást ma forradalmivá.”¹⁴

IV. A szigorú büntetőpolitika és a büntető populizmus

A jóléti államnak és büntetőpolitikájának válságában az 1970-es évek elején a punitív büntetőpolitikának, az egyre szigorúbb büntetések alkalmazásának egyebek között a közbiztonsági viszonyok korabeli romlása (a bűnözés kitörése a gettókából), az áldozatorientált civil és politikai mozgalmak sikere, a költség-haszon elemzés átterjedése a kriminálpolitikára és a büntetés elrettentő hatásában vetett bizalmat gerjesztő neokonzervatív kriminológia irányzatok kedveztek.

Az elrettentés hatékonyságába vetett hit felélesztése – állapítja meg Borbíró – elsősorban annak köszönheti népszerűségét, hogy jól alkalmazkodik a közvélemény által is támogatott politikai racionalitáshoz. Az elrettentés azoknak a prevenciós eszközöknek az egyike, amely a legsematikusabb és így politikai szempontból a legkönnyebben kommunikálható oksági viszonyt tételezi fel a bűnözés újratermelődéséről. Az elrettentés igazsága – írja Borbíró – a józan ész szerint egyértelmű. Ez a séma ráadásul tipikusan a büntetés szigorával azonosítja a bűncselekmény következményeit, amit a „szigorúbb büntetés – kevesebb bűncselekmény” politikailag és a lakosság széles körében is elfogadott „matematikájához” vezet.¹⁵ A politikai

11 Sinn, Arndt: Moderne Verbrechenverfolgung – auf dem Weg zu einem Feindstrafrecht? Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, 2006. 3. sz. 117. (<http://www.zis-online.com>). Ld. részletesebben: Nagy Ferenc (2014): Új tendenciák a büntetőjogban. Bűncsú a büntetőjog ultima ratio jellegétől. In: A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére. Budapest Eötvös Kiadó, 2014., 361–370..

12 Ligeti Katalin (2009): Kriminálpolitika. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve. 59–109. <https://www.google.hu/search?q=a+krimin%C3%A1lpolitika+%C3%A9s+a+t%C3%A1rsadalmi+b%C5%B1nmegel%C5%91z%C3%A9s+k%C3%A9zik%C3%B6nyve+%E2%80%93+2009&oq=A&aq=chrome.3.69i6013j69i5913.3439j0j7&sourceid=chro.8.-64>

13 Lévy Miklós (2014): A „punitivitas” fogalma, koncepciója és a fogalom változatai a kriminológiai (pönológiai) szakirodalomban. In: A büntető hatalom korlátainak megtartása. I. m. 315–326.

14 Baker, Estella–Roberts, Julian V. (2005): Globalization and the new punitiveness. In Pratt, Brown, Brown, Hallsworth, Morrison (szerk.) i. m. 121–138.

15 Borbíró (2011): i. m. 104–105.

racionalitás számára az elrettentés hatékonyságának kérdése közömbös is lehet. A lakossági elvárásokhoz igazodva gyakran akkor is elkötelezi magát az elrettentés, a szigorúbb büntetőpolitika mellett, ha egyébként nem vár tőle – vagy nem ettől vár – érdemi eredményeket a bűnözés csökkentésében, a kedvezőbb közbiztonság megteremtésében.¹⁶

A pusztán szigorúbb büntető politika és a közvélemény táplálta büntető populizmus között Tony Bottoms brit kriminológus szerint csak meghatározott együttthatók esetében van közvetlen kapcsolat. A jogállam képzetesebb, tájékozottabb közvéleményének is lehetnek olyan büntetőpolitikai igényei, amelyekre a kormányzatoknak valóban új és szakmailag korrekt, konszenzuson alapuló módon kell reagálnia. A populista büntetőpolitikát tehát szerinte meg kell különböztetni a tájékozott közvélemény reakcióira fogékony védekező büntetőpolitikától. Ennek és a populista reakciónak egyaránt lehet az a következménye, hogy a kormányok az eddigénél szigorúbb büntetési formákat vezetnek be.¹⁷ Roberts és szerzőtársai is azt vallják, hogy a politikusok nem minden esetben marasztalhatóak el azért, mert reagálnak a közvéleményre, hiszen ez a demokrácia működésének egyik lényeges kritériuma. A büntető populizmust megelőző kriminálpolitikai folyamat – az 1970-1990 közötti időszak – még csak a büntetések szigorodását jelentette, de nem eredményezte a bűnelkövető állampolgár aránytalan jogfosztottságát. Jogállamban is lehet szigorítás – állapítják meg.¹⁸

A szigorúbb büntetőpolitika és a kontroll fokozódása tehát az 1970-es évek elején még nem nevezhető büntető populizmusnak. Ez a két fogalom csak az 1990-es évektől kerül közel egymáshoz és csupán meghatározott kormányzatok politikájában.¹⁹ Hasonló véleményen van Tim Newburn is, aki a következőképpen határozza meg a büntető populizmust: „A fogalom (és a hozzá közelálló populista punitivitás) a bűnözéssel kapcsolatosan csak az 1990-es évektől kezdődően alkalmazott politikára vonatkozik. Így különösen a bűnözéskontroll növekvő politizálódására és a politikusok kézzelfogható vágyára, hogy meghajoljanak a közvélemény... előtt, amikor kriminálpolitikai döntéseket hoznak. Ez a populizmus egybeesik a büntetőpolitika növekvő punitivitásával, így olyan jelszavakkal, mint a 'börtön hatásos' vagy 'keményen kell fellépni a bűnözéssel szemben’.”²⁰

Egyes kormányzatok populista paradigmaváltása az ezredforduló előtt mindenekelőtt a biztonság felértékelődésével magyarázható. Az 1990-es évekre ugyanis átértékelődött a biztonság. Ekkorra a legjelentősebb külső veszedelmek elleni védelemre, a civilizáció globális veszélyeinek megelőzésére, elhárítására különböző nemzetközi szervezetek, intézmények jöttek létre. A belbiztonság fenntartása azonban továbbra is túlnyomórészt az államok belügye maradt. A globális folyamatoknak a hatására a szociális, a jóléti, az egészségügyi, a munkaerő-piaci biztonsági funkció általános leértékelődése (egyek kutatók szerint megroppanása) miatt egyre nagyobb szerephez jutott a közbiztonsági funkció. Ezt az

egyek kormányok mögött álló politikai erők felismerték és az ennek megfelelő szemléletet támogatja a média is. A piac törvényeinek átvett tömegkultúra és a globális értékvilágban működő média a frusztrált kormányzatokban és a szorongó emberekben folyamatosan táplálja a biztonságihiánnyal kapcsolatos közérzetet. E folyamatok eredményeként egyes politikai kultúrákban az alapvető belső társadalmi problémákat mára sikerült a rendtelenséggel, a bűnözéssel azonosítani. Az ehhez az értékrendhez igazodó kormányzatok itt magukra találhattak, hiszen erős kormányzással a bűnözéskontrollban valósíthatják meg a biztonsággal kapcsolatos elvárásokat. Ilyen körülmények között már nemcsak a nagypolitika rangjára emelkedhetett a büntetőpolitika, hanem sorskérdéssé válhatott az is, hogy melyik politikai erő ígér nagyobb rendet és közbiztonságot.²¹ Az elmúlt negyedszázadban az erős büntető hatalom számos országban önállóvá vált és az állam fejére nőtt. Az ilyen államot nevezik a társadalomtudósok „veszélyes államnak”.²²

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a büntető populizmusról kialakított korábbi álláspontomat ki kell egészítenem a jogállam veszélyeztetésére vonatkozó ismérvekkel.²³ Büntető populizmusról szerintem akkor beszélhetünk, ha az uralkodó politikai elit a közvélemény nyomására hivatkozva a bonyolult társadalmi jelenségekre – különösen a bűnözésre és más ön- és közveszélyes deviáns magatartásokra – folyamatosan leegyszerűsítő, látványos és gyors sikereket ígérő módon reagál. Ez az elit a súlyos

16 Borbíró (2011): i. m. 106.

17 Bottoms, Tony (1995): The philosophy and politics of punishment and sentencing. In C. Clarkson and R. Morgan (szerk.): The politics of sentencing reform. Oxford, Clarendon Press. 4.

18 Roberts, Julian V.–Stalans, Loretta J.–Indermaur David–Hough, Mike (2003): Penal Populism and Public Opinion: Lessons From Five Countries. Oxford University Press. 4–8.

19 1993-ban vezették be Kaliforniában a három csapás törvényt, ugyanebben az évben hirdette meg Rudy Guliani rendőrfőnök New Yorkban a zéró toleranciát, 1999-ben volt a XX. században a legmagasabb a kivégzések száma (99).

20 Newburn, Tim (2007): Criminology. Portland, Oregon, Willan. 950.

21 Bővebben lásd Gönczöl (2002): i. m. 195–205.

22 Christie, Nils (2001) Dangerous State. In: Mark Brown, John Pratt: Dangerous Offenders. Routledge. 181–193.

23 Lásd a korábbi fogalom meghatározást Gönczöl Katalin (2013): A „büntető populizmus” – populizmus a kriminálpolitikában. Élet és Irodalom. 36. sz., 2013. szeptember 6.

társadalmi konfliktusok enyhítésének érdemi kezelése helyett hatalomtechnikai megoldásként, szavazatszerzési célból nyúl a társadalmi kontroll kiterjesztéséhez. Szakít a büntetőjogi beavatkozás végső eszközként való alkalmazásával, valamint a szükséges és arányos büntetés alkotmányos elvével is. Hatékony politikai megoldásnak a korábbinál szélesebb körben alkalmazott szigorúbb büntetések alkalmazását, az „eltévnyedettek” megregulázását, a büntetésüket kitöltött, volt elítéltek teljes vagy jelentős jogfosztását, eseteként a társadalomból való kirekesztését tartja. Ebben a helyzetben fennáll a veszélye annak, hogy a jóléti kormányzati politikát a biztonsági hatalomgyakorlási technika váltja fel, a jogállami kriminálpolitikát pedig a kockázatkezelő büntető gyakorlat.

V.

A büntető populizmus diagnosztizálhatósága

Lévay Miklós Roger Matthews 2005-ben megjelent munkájára hivatkozva felidézi azt a korszakot, amelyben a társadalomtudósok többsége még szkeptikus volt a punitív kriminálpolitika és a büntető populizmus fogalmának meghatározási törekvéseivel szemben. A fogalmakat akkoriban bizonytalanoknak, az elemzéseket pedig empirikusan megalapozatlanoknak tartották.²⁴ Nem sokkal később néhány kriminológus már szívesen tett különbséget a demokratikus kriminálpolitikai modellek között.

David Green például alapvetően két modellt különböztetett meg, a „többségit” és a „konszenzusost”. Az ő értelmezésében a többségi demokrácia alapvetően azokban az

államokban valósul meg, amelyekben a politikai kultúra a verseny kegyetlen szabályai szerint működik. A választási verseny az ilyen államokban olyan küzdelemmé válhat, amelyben a választópolgárok erős érzelmi, indulati impulzusok hatása alatt állnak. Ez a szellemiség hatja át a közrenddel és a közbiztonsággal kapcsolatos választási programokat, és ennek befolyása érvényesül a büntetőpolitikai klíma alakulásában is. Ez a politikai kultúra igen fogékony a büntető populista kampányra. A Green szerinti „igazi”, konszenzusos demokráciákat ugyanakkor a koalíciós kormányzás vagy legalábbis az alapértékekben való egyetértés jellemzi. Ezekben a politikai és morális kultúrákban a kompromisszumkeresés, az együttműködés, a bizalom, a szolidaritás és a szakértelem megbecsülése dominál. Ebből következően a kormányzás számára a büntető populizmus nem hatalmi támaszt, hanem leküzdendő, enyhítendő politikai kihívást jelent.²⁵

Az alapvető demokratikus be rendezkedés és a kriminálpolitika összefüggéseit összehasonlító empirikus kutatásban tárta fel Lappi-Seppälä egy 2007-ben megjelent tanulmányában.²⁶ A finn kriminológus a kriminálpolitika gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai beágyazottságát elemezte. Huszonöt, különböző régiókhöz tartozó országban végzett összehasonlító kutatást.²⁷ A büntetőpolitika modellezését társadalmi, szociális, politikai, gazdasági és kulturális összefüggésben és e tényezők kölcsönhatásában vizsgálta. Szerinte a civilizált országok kriminálpolitikai klímáját alapvetően az adott társadalomban uralkodó szociális adottságok, ezen belül a szélső jövedelmi/vagyoni különbségek mélysége határozza meg. Meghatározó

szerepe van a jóléti rendszernek, ezen belül annak, hogy az adott kormányzat a GDP mekkora hányadát költi közoktatásra, szociális és családpolitikára. Adatokkal bizonyítja, hogy az úgynevezett jóléti kiadások növekedésével csökken a börtönépesség. Ez az egyik bizonyítéka annak, hogy a jó szociálpolitika a legjobb kriminálpolitika. A kiterjedt és bőkezű szociális szolgáltatások például gyakran bűnmegelőzési funkciót töltenek be még akkor is, ha azokat nem ebből a célból hozták létre (például a napközbeni ellátást biztosító többfunkciós szolgáltatások, a szülői tréningek stb.).

Szerinte bizonyítható az is, hogy a társadalmi szolidaritás és az osztott társadalmi felelősségen alapuló büntetőpolitikai szemlélet és gyakorlat ellensúlya lehet az érzelmileg túlfűtött, mindenekelőtt a sértettek érzelmi igényeihez igazodó szigorú büntető politikának. Az osztott felelősségi felfogásban ugyanis az adott bűncselekmény – a kriminológiai kutatásokban egy-egy bűncselekménytípus – társadalmi kockázatának eredetét és okait is a mérlegelni kell. Így a bíróság előtt feltárulnak az elbírálandó bűncselekmény elkövetéséhez vezető konkrét társadalmi okok, az elkövetők és a sértettek körében felmerülő konkrét kockázati tényezők. Ezek ismeretében és mérlegelésük eredményeként hozzák meg a bíróságok az igazságos és méltányos ítéletet. Az ilyen ítéletben nem lehet súlyosabb büntetést megalapozó minősítő körülménynek tekinteni az elkövető szociális helyzetét, tartós munkanélküliségét vagy lakókörnyezetének, családjának „bűnügyi fertőzöttségét”. Ezek a tényezők nem képezhetnek enyhítő körülményeket sem. A jogállami büntető igazságszolgáltatás az elkövetőről feltárt szociális

24 Matthews, Roger (2005): The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*. 9. köt. 2. sz. 175–201. Idézi Lévay (2014): i. m. 324–325.

25 David A. Green (2009): Punitiveness and culture. *European Journal of Criminology*. 6. sz. 517–536.

26 Lappi-Seppälä, Tapio (2007): Trust, Welfare and Political Economy, Cross-comparative perspectives in penal severity. National Research Institute of Legal Policy, Finland (Draft). http://www.rsf.uni-greifswald.de/fileadmin/mediapool/lehrstuehle/duenkel/LappiSeppala_PenalSeverity.pdf.

27 Külön vizsgált például észak-amerikai, skandináv, nyugat-európai és kelet-európai országokat.

jellemzőket a bíróság ítélete alapján a büntetés-végrehajtás reintegrációs programjában, a büntetés-végrehajtási gyakorlatban, főleg a pártfogói rendszer által felügyelt rendszerében hasznosítja. Az osztott büntető felelősségben kifejeződő szolidaritás tehát nem jelent „felmentést” az elkövető számára, vele szemben méltányos, igazságos büntetést alkalmaznak, de semmilyen körülmények között nem mondanak le róla, nem rekesztik ki véglegesen a társadalomból. Az osztott felelősség alapján kiszabott ítéletben a sértett számára biztosít-

ják az őt megillető kiengesztelést és az arányos kár megtérítését. A sértett törvényben rögzített jogszíntványait az ügyész köteles képviselni, és ez a biztosíték arra, hogy az állam felelősséget vállal a bűncselekmény miatti sérelmekért.

Úgy vélem, hogy a szerző elemzése a kriminálpolitikák nemzetközi összehasonlító vizsgálatának módszertani mintájaként szolgálhatna. A kriminálpolitika ugyanis nem a mindenkori bűnözés és az azzal összefüggő valóságos közbiztonsági viszonyok alakulásának következménye, hanem önálló kri-

minológiai kutatás tárgya.²⁸ Az aktuális kriminálpolitikai döntésekkel szemben megfogalmazott szakmai kritikában azonban a korábbiakhoz képest nagyobb figyelmet kell szentelni az alkotmányos büntetőjogi kritériumok vizsgálatának. Így a büntető igazságszolgáltatás és a bűnözéskontroll átpolitikálódásának, a büntetések hatalomtechnikai okokból történő szigorításának, a büntetendő cselekmények és a büntethető személyek köre lényeges bővítésének, a kontroll és a támogatás kényes egyensúlya felbomlásának.

28 Ld. bővebben: *Gönczöl Katalin* (2010): 12–22. Hamza Gábor egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem), az MTA rendes tagja (Budapest)